

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 305

Panamá, 16 de marzo de 2018

**Acción de Inconstitucionalidad.** El Licenciado Juan Antonio Tejada Mora, actuando en su propio nombre y Representación demanda la inconstitucionalidad de los **artículos 178 y 190 (numerales 1 y 3), ambos del Código Electoral.**

**Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia,  
Pleno.**

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Cuestión previa.**

Tal como observa este Despacho, mediante Providencia de 2 de marzo de 2018, el Magistrado Sustanciador, dispuso admitir la Acción de Inconstitucionalidad en estudio.

En este escenario, este Despacho considera pertinente advertir, sobre algunos aspectos de la norma demandada como inconstitucional, a fin de determinar; a nuestro juicio, si la misma tiene la posibilidad de que el Órgano Jurisdiccional pueda ejercer los controles de constitucionalidad y de convencionalidad, al poder examinar la norma acusada, confrontándola con la

Carta Fundamental del Estado, así como los instrumentos internacionales, relativos a la materia, suscritos y ratificados por la República de Panamá.

En ese orden de ideas, se hace indispensable indicar que el actor constitucional demandó los **artículos 178 y 190 numerales 1 y 3, ambos del Código Electoral**; sin embargo, debemos advertir que la numeración citada por el activador constitucional en su escrito no corresponde a la del contenido normativo actual de los referidos artículos, tal como explicaremos a continuación.

En ese sentido, debemos precisar que la numeración de la norma citada corresponde a las modificaciones realizadas al Código Electoral, con la denominada “Reforma de 2006”, en el seno de la Comisión Nacional de Reformas Electorales y que fue aprobada por la Asamblea Nacional mediante la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006, y que mediante Sala Acuerdos 50, (hoy Acuerdo de Pleno), el Tribunal Electoral ordenó la publicación del Texto Único del Código Electoral en la Gaceta Oficial, de conformidad con las reformas efectuadas por las Leyes 17 de 22 de mayo de 2007 y 27 de 10 de julio de 2007, con miras al torneo electoral del año 2009 (Gaceta Oficial 25875).

En este contexto, la numeración a la que hacemos alusión, corresponde precisamente a la norma que el actor pretende se demande como inconstitucional, y que establecían lo siguiente:

**Reformas establecidas por medio de la Ley 60 de 29 diciembre de 2006.**

“(Texto Único del Código Electoral en la Gaceta Oficial 25875, de conformidad con las reformas efectuadas por las Leyes 17 de 22 de mayo de 2007 y 27 de 10 de julio de 2007).

**Artículo 178.** Son gastos deducibles del impuesto sobre la renta, las contribuciones y donaciones en efectivo hechas por personas naturales o jurídicas a los partidos políticos o a candidatos a puestos de elección popular. Cada contribuyente podrá deducir hasta un monto total de diez mil balboas (B/.10,000.00) anuales.

**Artículo 190.** Artículo 190. Quedan prohibidas las siguientes donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos:

1. **Los provenientes de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá.**

2. Las donaciones o los aportes anónimos, salvo los que se originen en colectas populares, los cuales serán reglamentados por el Tribunal Electoral.

3. **Las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros. Se exceptúan las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, siempre que dichas donaciones o aportes no sean para campañas electorales.**

4. Los provenientes de empresas donde el Estado sea accionista”

Al respecto, y como es costumbre en Panamá, después de cada proceso electoral en el que se renuevan los periodos Constitucionales de los servidores públicos por elección popular, se instala la denominada Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), que entre sus funciones está la de asistir al Tribunal Electoral en la preparación del proyecto de ley de reformas electorales para las Elecciones Generales próximas, luego de hacer un análisis de las quejas, cuestionamientos e imperfecciones ocurridas en el proceso electoral celebrado.

En ese sentido, Mediante **Decreto 43 de 11 de diciembre de 2014**, emitido por el Tribunal Electoral, se instaló la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), conformada el Tribunal Electoral, el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales, conformado por las universidades, sector privado, sindicatos y organizaciones no gubernamentales y los partidos legalmente constituidos, con miras a la preparación del torneo electoral de 2019, y en la cual se aprobaron reformas a la legislación electoral para dicha elección.

En atención a este hecho, del seno de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, se remitieron las modificaciones a la norma electoral, mismo que fue presentado en la Asamblea Nacional de Diputados como “proyecto 292” que reforma el Código Electoral, y que luego de los debates correspondientes en el hemicycle legislativo fue aprobado en tercer debate, las reformas al Código Electoral, mediante **Ley 29 de 29 de marzo de 2017**.

En tal sentido, con base a la **Ley 29 de 29 de marzo de 2017**, y en virtud del **Acuerdo de Pleno 82-2 de 27 de noviembre de 2017**, que aprobó el Texto Único del Código Electoral y ordenó su publicación en la Gaceta Oficial y en el Boletín Electoral, la numeración de los artículos demandados de inconstitucionales por el activador constitucional quedaron identificados como 187 y 203 del Código Electoral, sucesivamente; sin embargo su contenido no sufrió modificación alguna.

#### **1.1 Vigencia de la norma acusada de inconstitucional.**

En atención a ese hecho, y como lo hemos indicado en el párrafo anterior, el texto de la norma demandada como inconstitucional, no sufrió cambios en cuanto a su contenido; no obstante, sí en cuanto a su numeración; es decir, los artículo 178 y 190 demandados, sucesivamente, **con la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, que reformó el Código Electoral** y específicamente con la aprobación **del Texto Único del Código Electoral**, con mira a las Elecciones Generales del año 2019, quedando identificados de la siguiente manera:

**“Artículo 187.** Son gastos deducibles del impuesto sobre la renta, las contribuciones y donaciones en efectivo hechas por personas naturales o jurídicas a los partidos políticos o a candidatos a puestos de elección popular. Cada contribuyente podrá deducir hasta un monto total de diez mil balboas (B/.10,000.00) anuales.

**Artículo 203.** Artículo 190. Quedan prohibidas las siguientes donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos:

**1. Los provenientes de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá.**



2. Las donaciones o los aportes anónimos, salvo los que se originen en colectas populares, los cuales serán reglamentados por el Tribunal Electoral.

3. **Las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros. Se exceptúan las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, siempre que dichas donaciones o aportes no sean para campañas electorales.**

4. Los provenientes de empresas donde el Estado sea accionista”

Ahora bien, a juicio de este Despacho y luego de haber expuesto lo anterior, en virtud de las modificaciones realizadas a la norma electoral aprobada mediante la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, que reformó el Código Electoral, **observamos que el sentido de las normas demandadas, no han sufrido ningún cambio en cuanto su contenido, comparándola con la reforma que antecede a la actual, y simplemente se verifica un cambio en la numeración de los citados artículos.**

Siendo así, y con base a los razonamientos indicados hasta este punto, este Despacho cree viable emitir el concepto requerido dentro de la acción de inconstitucionalidad propuesta por el Licenciado Juan Antonio Tejada Mora que ocupa nuestra atención, aun cuando la numeración de las normas señalada por este, haya sido reformada, haciendo la salvedad que nos referimos a las últimas de las reformas introducidas al Código Electoral; es decir, a la Ley 29 de 29 de marzo de 2017.

## **II. Normas acusadas de inconstitucional.**

Las normas jurídicas, cuya constitucionalidad se cuestiona a través de la presente acción de inconstitucionalidad, lo son los artículos 178 y 190 del Código Electoral, la cual luego de las reformas introducidas por la **Ley 29 de 29 de marzo**

de 2017, son identificadas como 187 y 203 del Código Electoral, que establecen lo siguiente:

**Reformada mediante Ley 29 de 29 de marzo de 2017.** Texto Único del Código Electoral en la Gaceta Oficial 28442 de 11 de diciembre de 2017.

**“Artículo 187.** Son gastos deducibles del impuesto sobre la renta, las contribuciones y donaciones en efectivo hechas por personas naturales o jurídicas a los partidos políticos o a candidatos a puestos de elección popular. Cada contribuyente podrá deducir hasta un monto total de diez mil balboas (B/.10,000.00) anuales.

**Artículo 203.** Artículo 190. Quedan prohibidas las siguientes donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos:

1. **Los provenientes de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá.**

2. Las donaciones o los aportes anónimos, salvo los que se originen en colectas populares, los cuales serán reglamentados por el Tribunal Electoral.

3. **Las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros. Se exceptúan las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, siempre que dichas donaciones o aportes no sean para campañas electorales.**

4. Los provenientes de empresas donde el Estado sea accionista”

**III. Disposiciones constitucionales que se aducen como infringidas y concepto en que se alegan que lo han sido.**

El demandante aduce que los **artículos 187 y 203 del Código Electoral**, en los apartados señalados en su acción, infringen los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establecen sucesivamente lo siguiente:

**“Artículo 131.** Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo.

**Artículo 132.** Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños.

**Artículo 135.** El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo”

En tal sentido, señala el activador constitucional que el artículo 178, hoy 187 del Código Electoral, infringe el artículo 132 de la Constitución Política de manera directa por comisión, de la siguiente manera:

“El artículo 132 constitucional ha sido infringido por el artículo 178 del Código Electoral en el concepto de violación directa, por comisión, en vista de que aquél (el 132 constitucional) establece categóricamente que ‘los derechos políticos...(incluido obviamente el de dar contribuciones políticas) se reserva a ciudadanos panameños’. En cambio el artículo 178 el Código Electoral reconoce y extiende el derecho a las personas jurídicas, derechos que el artículo 132 constitucional no le otorga a estas. O sea, la Asamblea Nacional, mediante Ley permite a las personas jurídicas ejercer derechos políticos que están reservados a las personas naturales que sean ciudadanos panameños. Esto es, el artículo 178 permite a las personas jurídicas el derecho de hacer donaciones políticas cuando el artículo 132 constitucional no lo permite.

...

...el artículo 178 permite ejercer derechos políticos a personas jurídicas extranjeras, lo que no es permitido por el artículo 132 constitucional.

..”

Así las cosas, también señala el activador constitucional que el artículo 178, hoy 187 del Código Electoral, infringe los artículos 131 y 135 de la Constitución Política de manera directa por comisión, de la siguiente manera:

“El artículo 178 de Código Electoral también infringe el artículo 135 de la Constitución, en el concepto de violación directa, por comisión, ya que también permite a la personas jurídicas ejercer el derecho al sufragio, entendiéndose este en un sentido amplio y comprensivo.

...

... el sustantivo sufragio debiera interpretarse en un sentido amplio y general de forma que comprenda todo el proceso electoral que culmina con la proclamación del candidato más votado por los ciudadanos; esto es, no solo el acto de votar, sino también el conjunto de fases sucesivas y conexas del proceso electoral delineadas en la Constitución Política y la leyes y reglamentaciones electorales que las desarrolla. Entre esta gama están: la formación y la vigencia de los partidos políticos, las postulaciones, la convocatoria, el escogimiento de las candidaturas, las impugnaciones, el diseño de las boletas de votación, la votación, los escrutinios, y, por supuesto, el apoyo financiero a los partidos políticos y a los candidatos con contribuciones o donaciones para sufragar los gastos y facilidades electorales, etc.

...

De modo que el derecho al sufragio debe ser entendido como inclusivo del derecho del ciudadano a dar contribuciones políticas. El Título IV de nuestra Constitución consagra un título, bajo el nombre de Derechos Políticos, a la participación pública de los ciudadanos en las actividades del Estado. Es de observar a este respecto que el ámbito de los derechos políticos va más allá de los derechos estrictamente electorales. Así los ciudadanos tienen derecho a ser miembros de partidos políticos y, por consiguiente, hacer propaganda o labor de proselitismo político y financiar las actividades de los partidos políticos y candidatos a la acción electoral.

...

En base a una interpretación formal de los citados artículos 131 y 132 de la Constitución Política, y de una aproximación amplia y lógica del término sufragio y de los derechos políticos consagrados en el Título IV de la Constitución y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (ratificados por Panamá mediante Ley 14 de 28 de octubre de 1977), se deduce que las persona jurídicas no tiene el derecho a financiar a los partidos políticos y candidatos políticos.

...

Y el sufragio es, como lo consagra el artículo 135 de la Constitución, 'un derecho de todos los ciudadanos', definidos éstos por el artículo 131 constitucional como 'todo los panameños mayores de dieciocho años', o sea personas naturales, excluidas las personas jurídicas, estas las cuales han sido incluidas por el artículo 178 del Código Electoral en clara y directa violación del artículo 135 constitucional y de los artículos 131 y 132, también señalados aquí

como infringidos por el artículo 178 del Código Electoral.

...

En ese orden de ideas, indica el activador constitucional que a su juicio, el artículo 178, hoy 187, deviene en infractor por comisión, por permisión del artículo 131 de la Carta Magna, ya que le permite a las personas jurídicas un derecho político consagrado en el Título IV de la Constitución Política titulado Derechos Políticos como si las personas jurídicas fueran ciudadanos de la República.

En otro orden de ideas, el activador constitucional también demandó la inconstitucional de los literales 1 y 3 del artículo 190, hoy 203, del Código Electoral toda vez que infringe de manera directa, por comisión los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

“De este literal 1 del artículo 190 del Código Electoral, acuso como inconstitucional la palabra jurídicas, en el concepto de violación directa, por comisión, ya que permite a tales personas jurídicas ejercer el derecho político consistente en hacer donaciones políticas a partidos políticos y a candidatos a puestos de elección, configurándose así un evidente choque con cada uno de los artículo 131, 132 y 135 de la Constitución Política.

El artículo 132 constitucional ha sido infringido por el literal 1 del artículo 190 de Código Electoral en el concepto de violación directa, por comisión, en vista de que aquel (el 132 constitucional) establece de manera categórica que ‘los derechos políticos... (Incluido obviamente el de dar contribuciones políticas) se reserva a los panameños’.

...

Esto es el literal 1 del artículo 190, acusado de inconstitucional, permite a las personas jurídicas el derecho a hacer donaciones políticas cuando el artículo 132 constitucional no le permite así como tampoco los artículos 131 y 135 de la Constitución.

La falta de consonancia del literal 1 del artículo 190 con los artículo 131, 132 y 135 de la Constitución se acentúa por que abre la posibilidad de que a personas jurídicas constituidas en el extranjero se les permita hacer donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos a puestos de elección en Panamá, con la única condición de que”...ejercen

actividades económicas dentro de la República”, extraña condición que pareciera ser muy fácil de cumplir. Y es que a las personas jurídicas no les es permitido bajo la Constitución gozar del derechos político de hacer donaciones políticas ya sea que ejerzan o no actividades económicas dentro de la República.

...”

En ese mismo sentido, advierte el activador constitucional que el literal 3 del citado artículo 190, hoy 203 del Código Electoral, infringen los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política, en el concepto de violación directa, por comisión, de la siguiente manera:

“Este literal 3 del artículo 190 del Código Electoral también infringen los artículo 131, 132 y 135 de la Constitución, en el concepto de violación directa, por comisión, ya que permite a ciertas personas jurídicas extranjeras ejercer derechos políticos en Panamá y particularmente el de contribuir con donaciones políticas aquí, derechos que están reservados a los ciudadanos panameños por virtud de los artículo 131, 132 y 135 constitucionales. Y es que no se puede negar que quien hace donaciones políticas aun cuando ‘no sean para campañas electorales’ está de hecho dando ventajas desde el extranjero a partido político ideológicamente afín o no, o posiblemente a entidades extranjeras ‘que tengan por base el sexo, la raza, la religión o que tiendan a destruir la forma democrática de Gobierno’ (artículo 139 de la Constitución Política de Panamá), La entidad extranjera que dona en efectivo o en especie a un determinado partido político o candidato está de hecho incidiendo en la vida del sistema político panameño lo que le incumbe exclusivamente a los ciudadanos panameños, aun cuando la donación hecha no sea por la persona jurídica extranjera no sea específica para campañas electorales”

De lo anterior, indica el demandante que los numerales 1 y 3 del artículo 190 del Código Electoral infringen de forma directa por comisión, por permisión del artículo 135 constitucional, y los artículos 131 y 132 de la Carta Magna, en el concepto de violación directa por comisión, ya que le atribuyen a las personas jurídicas extranjera el derecho político consagrado en el Título IV de la Constitución titulado, Derechos Políticos como si tales personas jurídicas fueran



ciudadanos panameños, por lo que a juicio del activador constitucional, los efectos de la disposición legal atacada son, el permitir usar donaciones que deben ser limitados a ciudadanos y reconocer un beneficio al donante al aceptar la deducibilidad del gasto para efectos fiscales.

#### **IV. Consideraciones en torno a los Gastos y Facilidades Electorales como parte del Financiamiento de la Política.**

Es necesario enmarcar conceptualmente el tema que se plantea dentro del presente proceso constitucional, en ese orden de ideas, **el uso del dinero** en los procesos electorales se ha convertido en una necesidad imperante, para los actores políticos, entendiéndose estos: partidos políticos, organizaciones con fines políticos, y candidatos independientes o de libre postulación a fin de obtener un escaño o lograr la victoria en las elecciones.

En ese sentido, los partidos políticos, son organismos con interés público y cuya finalidad es promover la participación de los ciudadanos, sobre todo en la toma de decisiones y en la cual dichas decisiones repercuten directamente a favor la sociedad, jugando un rol importante en los procesos de construcción de la democracia, en virtud de que éstos expresan el pluralismo político, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular, y que a su vez, junto a los candidatos por la libre postulación, se constituyen en instrumentos fundamentales para la participación política, como derecho fundamental de elegir y ser elegidos, garantizada por la Constitución y la Convencionalidad, en virtud de los Acuerdos, Pactos o Tratados, suscritos y ratificados por Panamá.

En tal sentido, el “financiamiento político”, son los fondos utilizados para financiar a los partidos políticos y a los candidatos de libre postulación, ya sea en las actividades ordinarias y funcionamiento; el cual es dado de manera directa por medio de asignaciones específicas de dineros, o de modo indirecto, otorgando una



serie de ventajas o concesiones que los benefician e impactan en el monto de sus gastos.

En este contexto, y en virtud al tema que ocupa nuestra atención, debemos destacar que el uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática. Al respecto, si bien el financiamiento político no determina la volatilidad, el formato o la polarización del sistema de partidos, ni una aceptación positiva de los candidatos de libre postulación; sin embargo, **su regulación es capaz de crear incentivos**, que afecta el comportamiento de partidos y candidatos, **así como de quien o quienes realizan tales aportaciones o donaciones de carácter privado.**

**En ese orden de ideas, resulta importante resaltar que dichas regulaciones deberán prohibir aportes que se generen de fuentes ilegítimas, además de evitar una influencia excesiva de factores particulares sobre los actores políticos y poderes públicos.**

Dicho lo anterior, y para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema objeto de análisis, señalamos que el financiamiento político, consiste en fondos (ingresos y egresos) utilizados para financiar a los partidos políticos, y a los candidatos por la libre postulación, ya sea en las actividades ordinarias y funcionamiento, así como en los periodos de campañas electorales, y en donde el legislador los ha identificado como público, **privado** o una mezcla de ambos: mixto, permisible en nuestro país.

En ese sentido, el financiamiento **privado** son las donaciones procedentes de personas físicas o **jurídicas particulares**, en dinero o especies.

Hasta este punto, se observa que la relación dinero-política juega un papel preponderante en los procesos electorales y en la democracia, en donde la relación equilibrada entre dinero y política coadyuvan con los procesos de

construcción de la democracia, y en ese sentido, autores como Humberto de la Calle<sup>1</sup> indican que “el elemento fundamental de la democracia es la participación, ya sea por representación o directa”. Pero también expresa que uno de los obstáculos principales para que esa participación sea efectiva es la falta de dinero, el cual quiérase o no, es un elemento indispensable para lograrla.

Al respecto, esta Procuraduría desea advertir que producto del análisis de la relación dinero-política-democracia, Panamá, como la mayoría de los países de la Región, han adoptado en los últimos años marcos regulatorios en cuanto al financiamiento privado de las campañas electorales, sobre todo lo concerniente a quienes pueden donar, cómo pueden donar, y los montos que pueden donar, como parte de esa contribución de carácter privado.

Ahora bien, el otorgar facilidades a los partidos políticos en Panamá no es nuevo, el mismo nace prácticamente con la nación. Tal como indica Marrone Vergara<sup>2</sup>, en su obra *“Financiamiento Político en la Legislación panameña: público/privada”*, en 1904 la Ley 89 de 7 de julio de 1904, se establecía que las actuaciones procesales en materia electoral, referentes a reclamaciones por escrito, se harían en papel común, sin costo alguno.

Previo a la Constitución Política de 1972, se encontraba contemplado en la legislación electoral panameña el financiamiento a los partidos políticos, tales como la liberación de gravámenes de ciertos documentos de naturaleza electoral, así como el derecho de utilizar vías y espacios públicos.

Tal como ya lo hemos indicado, en Panamá, el financiamiento de las campañas electorales es de carácter mixto, es decir, público y **privado**, el público data de 1972 pero con una aplicación real en 1997, con la reforma al Código Electoral y en la cual se denominó subsidio estatal directo a los partidos políticos y

---

<sup>1</sup> De la Calle, Humberto. (2004) “Financiamiento político: público, privado, mixto”. En: De las normas a las buenas prácticas. El desafío del Financiamiento en América Latina. San José: OEA, IDEA Internacional.

<sup>2</sup> Marrone Vergara. (2006) “Financiamiento Político en la Legislación panameña; público/privada”. En: Tribunal Electoral de Panamá, Reflexiones en un Panamá democrático. Pag. 173

candidatos independientes; sin embargo, no es hasta el año 2004, **cuando se incorpora en la legislación electoral mayores restricciones referentes al origen de las donaciones privadas y sobre la fuente de tales donaciones.**

En ese sentido, el Tribunal Electoral emitió el Decreto 38 de 23 de diciembre de 2004, en donde entró a regular lo contemplado en el Título V, Capítulo 1 Sección 1ª del Código Electoral vigente para hasta ese momento, respecto a los incentivos, refiriéndose a que eran deducibles de impuestos sobre la renta, las contribuciones hechas por personas naturales **o jurídicas** a los partidos políticos o candidatos de elección popular, entre otras cosas.

Por último, y con la novísima reforma electoral implementada en Panamá, mediante **Ley 29 de 29 de marzo de 2017**, el Tribunal Electoral **mediante Decreto 34 de 27 de octubre de 2017**, vigente para el Proceso General Electoral de 2019, entró a reglamentar, entre otras cosas, las cuentas de campaña electoral, los registros contables y los topes para el financiamiento privado, y en la que su artículo 1, hace las siguientes definiciones:

**“Artículo 1.** Definiciones. Para efectos del presente Decreto, se entiende por:

**Financiamiento privado:** Contribución o donación de fuente **privada**, en efectivo o en especie, que reciban los partidos políticos y candidatos para ser utilizadas en elecciones internas partidarias, recolección de firmas de respaldo o para las elecciones generales. El financiamiento privado incluye los aportes propios.

**Donante:** Persona Natural **o Jurídica privada** que haga contribuciones o donaciones, en efectivo o en especie, para financiar a un partido político o a un candidato, ya sea por libre postulación o de un partido, para ser utilizadas en elecciones internas partidarias, recolección de firmas de respaldo o para las elecciones generales. Cuando el donante sea una persona jurídica, incluye a las empresas filiales y subsidiarias, que integran un mismo grupo económico. En el caso de la persona natural, incluye a su cónyuge, padres e hijos.

**V. El Sistema de financiamiento político-electoral de acuerdo a los instrumentos jurídicos internacionales. El control de la Convencionalidad.**

Consideramos necesario recordar, en este punto, que los derechos consagrados en el sistema interamericano; como por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana, en su Capítulo I sobre “La democracia y el sistema interamericano”, establece en su artículo V lo siguiente:

**“Artículo 5. El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.**

Así mismo, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUC), ratificada por la República de Panamá mediante la **Ley 15 de 10 de mayo de 2005**, en su artículo 7, numeral 3, establece lo siguiente:

**“Artículo 7. Sector Público**

1. Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, **para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos”.**

De la misma manera, el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, ratificado por la República de Panamá, mediante la **Ley 14 de 28 de octubre de 1976**, establece en su artículo 25 numeral C, lo siguiente:

**“Artículo 25.**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) ...
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

De lo anterior, se desprende con claridad que los derechos consagrados en los instrumentos internacionales señalados, son concebidos como principios que enmarcan y definen las características de los sistemas de financiamiento político-electoral y que promueven **la construcción y fortalecimiento de condiciones favorables para el ejercicio de derechos en los procesos electorales.**

En ese sentido, los Estados deben enfocar sus legislaciones a fin de que sus regulaciones, mecanismos y procedimientos en materia de financiamiento de las campañas políticas, en virtud del voto universal o sufragio, y el acceso al poder, tengan como característica indiscutible la equidad, por lo que La Carta Democrática Interamericana (CDI) establece explícitamente, que los regímenes de financiamiento político deben ser equilibrados y transparentes; es decir, un sistema de financiamiento equitativo y transparente que coadyuve a la construcción y fortalecimiento de condiciones favorables para el ejercicio de derechos políticos en los procesos electorales.

A su vez, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUC) establece la posibilidad de adoptar medidas para aumentar la transparencia del financiamiento de candidaturas y partidos, que aun cuando no es parte del sistema interamericano, sí lo es del andamiaje jurídico internacional que busca fomentar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales a nivel mundial.<sup>3</sup>

Lo anterior lo advertimos porque en diversas oportunidades, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base a su doctrina del control de convencionalidad, se ha pronunciado sobre lo que implica dicho control, lo que le ha permitido ir estableciendo y consolidando, toda una concepción jurisprudencial con relación a lo que el mismo control conlleva, sus particularidades y alcances, en virtud de la aplicación de normas internacionales que versan sobre distintas

---

<sup>3</sup> Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUC), 2da edición actualizada, página 34. Carta Democrática Interamericana (CDI), Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones. 11 de septiembre de 2001, Lima Perú.

materias y que son vinculantes para los Estados signatarios. Veamos algunos de estos criterios jurisprudenciales:

En lo que tiene que ver con su concepto y sentido, ha señalado la Corte Interamericana:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero **cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin**, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial **debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006) (lo resaltado es nuestro).

En cuanto a que los tribunales del país de que se trate, no deben limitarse solamente al control de constitucionalidad, la Corte Interamericana ha señalado:

“La Corte observa que el CJCP (Comité Judicial Privado) llegó a la conclusión mencionada anteriormente **a través de un análisis puramente constitucional** en el cual no se tuvo en cuenta las obligaciones que tiene el Estado conforme a la Convención Americana y según la jurisprudencia de esta Corte. De acuerdo con la Convención de Viena sobre la Ley de Tratados, Barbados debe cumplir de buena fe con sus obligaciones bajo la Convención Americana y no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de dichas obligaciones convencionales”. A dicho criterio adicionó la Corte, **“el análisis del CJCP no debería limitarse a evaluar si la LDCP (Ley de Delitos del Estado contra la Persona) era inconstitucional. Más bien, la cuestión debería haber girado en torno a si la Ley también era ‘convencional’**. Es decir, los tribunales de Barbados,



incluso el CJCP y ahora la Corte de Justicia del Caribe, deben también decidir si la ley de Barbados restringe o viola los derechos reconocidos en la Convención” (Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007) (lo resaltado es nuestro).

En cuanto al criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana donde señala que, el control de convencionalidad, debe ser realizado *ex officio*:

“Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, **los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también ‘de convencionalidad’ ex officio entre las normas internas y la Convención Americana**, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes” (Caso Trabajadores Cesado del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006) (lo resaltado es nuestro).

Dentro de la obligación de toda autoridad pública de ejercer el control de convencionalidad, debemos señalar que cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. En tal sentido, en la Sentencia de 24 de febrero de 2011, dictada dentro del Caso



Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones, señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo ‘susceptible de ser decidido’ por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un ‘control de convencionalidad’ [...], **que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial**” (Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011) (lo resaltado es nuestro).

Es necesario destacar en esta oportunidad la obligación que tiene esa instancia jurisdiccional, cuando al valorar los argumentos correspondientes, debe aplicar el control de convencionalidad, toda vez que además de los compromisos internacionales adquiridos al suscribir y ratificar los diversos convenios en materia de Derechos Humanos, así como al aceptar la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **el Estado panameño tiene la vocación, de acuerdo al preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, tal como quedó modificado por los Actos Legislativos número 1 de 1993 y número 2 de 1994, de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana**, así como el promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional.

#### IV. Consideraciones jurídicas de la Procuraduría de la Administración.

Como ya hemos advertido, y aun cuando nos encontramos ante una nueva realidad jurídica, en virtud de las modificaciones realizadas al Código Electoral y señaladas por este Despacho, hay que recordar que si bien las normas señaladas por el activador no corresponden en cuanto a su numeración, su contenido se mantiene íntegro conforme a la redacción del Código Electoral anterior.

En tal sentido, la normas acusadas de inconstitucionales, no sufrieron cambio alguna en las pasadas reformas electorales que dieron como surgimiento la **Ley 29 de 29 de marzo de 2017**, específicamente a los artículo 178 y 190, **hoy 183 y 203 del Código Electoral** y referente a los Gastos y Facilidades Electorales del Capítulo V, secciones 1 (Incentivos), y sección 2 (Financiamiento Público), normas estas que tiene como función regular donaciones o aportes privados que le son brindados tanto a los Partidos Políticos como los Candidatos de Libre Postulación o Independientes.

A su vez, consideramos pertinente indicar, que al momento de valorar la presente causa, debe tenerse en cuenta el principio de universalidad constitucional consagrado en el artículo 2566 del Código Judicial, toda vez que no se puede limitar el estudio de la disposición tachada de inconstitucional "únicamente a la luz de los textos citados en la demanda", sino que debe examinarse con todos los preceptos que la Constitución estime pertinentes.

Ahora bien, y al efectuar un juicio valorativo de lo expresado hasta aquí, este Despacho **no** comparte el planteamiento expuesto por el activador constitucional, al indicar; en primer lugar, que la legislación electoral infringe la norma constitucional, en virtud que el artículo 183 del Código Electoral reconoce y extiende el derecho a las **personas jurídicas**, derechos que supuestamente el artículo 132 constitucional no le otorga a éstas, **de realizar donaciones políticas**, hecho este reservado solamente a los ciudadanos panameños; y en segundo

lugar, al indicar que de una aproximación amplia y lógica del término sufragio y de los derechos políticos consagrados en el Título IV de la Constitución y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (ratificados por Panamá mediante Ley 14 de 28 de octubre de 1977), se deduce que las persona jurídicas no tiene el derecho a financiar a los partidos políticos y candidatos políticos.

Con base a lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que la norma demandada en esencia, tiene como función **crear incentivos**, que afecta **a quien o quienes realizan tales aportaciones o donaciones de carácter privado; es decir, que dichos gastos sean deducibles del impuesto sobre la renta, en virtud de las contribuciones y donaciones efectuadas, misma que está redactada de la siguiente manera:**

**“Reformada mediante Ley 29 de 29 de marzo de 2017. Texto Único del Código Electoral en la Gaceta Oficial 28442 de 11 de diciembre de 2017.**

**Artículo 187.** Son gastos deducibles del impuesto sobre la renta, las contribuciones y donaciones en efectivo hechas por personas naturales o jurídicas a los partidos políticos o a candidatos a puestos de elección popular. Cada contribuyente podrá deducir hasta un monto total de diez mil balboas (B/.10,000.00) anuales”

En ese orden de ideas, y contrario a lo expresado por el activador constitucional, este Despacho es de la opinión, que las personas jurídicas tienen el derecho de participar de forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, toda vez que, las mismas se constituyen como una organización **de personas naturales que persiguen uno o varios fines**, pero que, para efectos de la personería que las justifica en el mundo de las relaciones jurídicas, tienen que adoptar una individualidad propia; esto es, en forma de un ente ficticio, con capacidad de contraer obligaciones, pero también, y con igual relevancia, derechos.

Lo anterior, tiene su sustento en lo consagrado en el Título III, sobre los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 1, Garantías Fundamentales de la Constitución Política, específicamente en su artículo 39 que establece que:

**“Artículo 39.** Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a las moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas”.

Así las cosas, lo anterior establece a las personas naturales un derecho fundamental, cuyo contenido otorga la potestad de unirse y formar compañías, asociaciones y fundaciones, con finalidades lícitas y cuya pluralidad de individuos unidos se circunscribe a objetivos comunes, que les permite expresar y promover valores, solidaridad, convivencia pacífica, búsqueda del progreso, armonía, justicia social, que a su vez fomenta la participación ciudadana y cuya presencia consolida la organización democrática el Estado.

En ese orden de ideas, el Código Civil, en el artículo 38 hace la distinción entre las personas serán naturales y jurídicas, siendo las primeras todos los seres humanos y las segundas, entidades ficticias de carácter político, público, religioso, industrial o comercial, **las cuales están representadas por personas naturales.** Ejemplo de lo anterior son los propios partidos políticos, los cuales son personas jurídicas conformados por pluralidad de ciudadanos y representados por una dirección política y un representante legal.

De lo anterior, si bien es cierto las personas jurídicas son ficciones creadas por el ordenamiento jurídico, resulta claro que las mismas son representada por personas naturales, por lo que a criterio de este Despacho, sí resulta posible que estas puedan ejercer ciertos derechos políticos, por las razones expresadas hasta este momento.

A juicio de este Despacho, las personas jurídicas tiene el derecho de participar de forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de una nación, ya que las mismas están conformadas por personas naturales, y que incluso son titulares de otros derechos como el secreto bancario, la reserva tributaria, la inviolabilidad de domicilio, el secreto a la inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados; y que además se le reconocen libertades como la información y la expresión, la creación intelectual, artística, técnica y científica, entre otras.

Con base a estos razonamientos, los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas, **en cuanto les sean aplicables**, por lo que parecería contradictorio, que la Carta Magna le conceda, primero, a la persona humana, natural, un conjunto de derechos, como el de participar asociadamente en varias actividades de origen lícito, para negarles después los derechos fundamentales, al ente o a la personas jurídica concebida, creada, diseñada, fundada, organizada, y conformada por las personas naturales.

En otras palabras, los derechos fundamentales de las personas jurídicas **son la consecuencia o derivación de la voluntad original de la persona natural**, a quien la misma Constitución le otorga el cauce para el logro de los fines deseados y que no pudiera conseguir, ni lograr, si no por otro modo, como lo es a través del derechos a la asociación.

La situación jurídica planteada hasta este momento, nos permite establecer que las personas jurídicas tienen el derecho de realizar aportes o donaciones de carácter privado a los partidos políticos o candidatos de puesto de elección popular, y que tales aportes sean deducibles del impuesto sobre la renta; toda vez que, aquellas se encuentran constituidas por una serie de personas que ocupan cargos de directores y dignatarios que configuran una estructura organizativa, por lo que estimamos que la previsión contenida en el artículo 182 del Código

Electoral, no colisiona con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política de la República.

En segundo lugar, este Despacho tampoco comparte el criterio expresado por el activador constitucional, al indicar que los literales 1 y 3 del artículo 190, hoy 203 del Código Electoral, infringen de manera directa y por comisión los artículos 131, 132 y 135 de la Constitución Política, toda vez que, a su criterio, permite a las personas jurídicas ejercer el derecho político consistente en hacer donaciones políticas a partidos políticos y a candidatos a puestos de elección, derecho categóricamente reservado para los panameños, abriendo, incluso, la posibilidad que personas jurídicas, constituidas en el extranjero realicen aportes o donaciones.

Con base a lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que la norma demandada en esencia, contrario a lo indicado por el activador constitucional, tiene como función introducir una barrera legal, a fin de evitar donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos, que se generen de fuentes externas, no contempladas en la Ley, además de evitar una influencia excesiva de factores particulares sobre los actores políticos y poderes públicos, misma que está redactada de la siguiente manera:

**“Reformada mediante Ley 29 de 29 de marzo de 2017. Texto Único del Código Electoral en la Gaceta Oficial 28442 de 11 de diciembre de 2017.**

**Artículo 203.** Artículo 190. Quedan prohibidas las siguientes donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos:

1. Los provenientes de personas jurídicas que **no ejerzan actividades económicas** dentro de la República de Panamá.

2. Las donaciones o los aportes anónimos, salvo los que se originen en colectas populares, los cuales serán reglamentados por el Tribunal Electoral.

3. **Las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros. Se exceptúan las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones**



**internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, siempre que dichas donaciones o aportes no sean para campañas electorales.**

4. Los provenientes de empresas donde el Estado sea accionista”

En ese orden de ideas, se observa que la norma atacada de inconstitucional; es decir, el numeral 1 del artículo 203 del Código Electoral, establece la prohibición de realización de contribuciones a partidos políticos y candidatos provenientes de **personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá.**

A criterio de este Despacho, esta prohibición abarca a aquellas sociedades anónimas, que aun cuando están registradas en Panamá, por la naturaleza jurídica de su constitución, ejercen las actividades económicas fuera del territorio nacional, por lo que la norma electoral, prevé tal situación, evitando, aun cuando son constituidas en Panamá, la injerencia indebida de intereses foráneos en la vida democrática de los países.

En otras palabras, tal contribución o donación de fuente **privada**, en efectivo o en especie, que reciban los partidos políticos y candidatos, si son de personas jurídicas, las mismas deberán categóricamente ejercer su actividad económica dentro del territorio nacional.

Así mismo, el numeral 3 del artículo 203, demandado de inconstitucional, establece la prohibición de que los partidos políticos y los candidatos, puedan recibir donaciones o aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros, sin embargo, da la posibilidad de que asociaciones internacionales de partidos, así como fundaciones extranjeras, vinculadas a los partidos políticos o fundaciones nacionales puedan hacerlas, pero se advierte que tales contribuciones no pueden ser utilizadas para realizar campañas electorales.



En atención a lo anterior, y en virtud de la cooperación internacional, se permite la denominada “asistencia a la democracia”, y cuyos ejemplos más significativos de financiamiento internacional autorizado, son los fondos para asistencia técnica que desembolsan varias organizaciones y países como forma de cooperación a través de organizaciones como las fundaciones de partidos alemanes, el International Republican Institute, el National Democratic Institute for International Affairs e IDEA Internacional, entre otras y que se destinan a apoyar a los partidos políticos o los sistemas de partidos políticos.

Contario a lo indicado por el activador constitucional, al indicar que la norma atacada de inconstitucional permite a las personas jurídicas extranjeras ejercer derechos políticos en Panamá, particularmente el de contribuir con donaciones políticas, este Despacho observa que la misma, prohíbe tales aportes o donaciones al indicar que: *“quedan prohibidas las siguientes donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos... 3. Las donaciones o los aportes que **provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros**”*

En ese sentido, se expresa la prohibición que corporaciones extranjeras o multinacionales y aquellas nacionales que por la naturaleza de su incorporación, no ejercen actividades económicas dentro de la República de Panamá, puedan hacer contribuciones a los partidos políticos y candidatos, y en donde solo se permite el financiamiento de fuentes externas, cuyos fondos son destinados para la asistencia técnica, como forma de cooperación internacional y que en ningún momento amenaza la soberanía nacional, ni influyen en las decisiones políticas del país

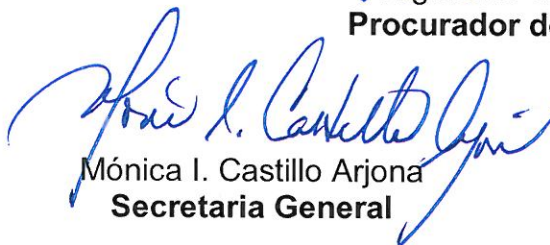
#### **V. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.**

Finalmente, en razón de las anteriores consideraciones y expuesto el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración con respecto al tema planteado en la presente acción de inconstitucionalidad, solicitamos que el Pleno

de la Corte Suprema de Justicia, al ejercer los controles de constitucionalidad y convencionalidad antes expuestos, declare que **NO ES INCONSTITUCIONAL los artículo 178 y 190 del Código Electoral**, el cual luego de su redacción en el Texto Único ordenado por el Tribunal Electoral en el **Acuerdo de Pleno 82 de 27 de noviembre de 2017**, publicado en la Gaceta Oficial 28422 de 11 de diciembre de 2017, corresponde al **artículo 187 y 203**, toda vez que no viola los artículos 131, 132 y 135, ni ningún otro de la Constitución Política.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 1287-17-I